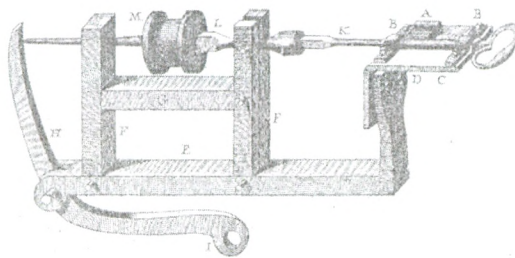


# СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ



*С. А. Беляков, А. В. Федотов*

## О КОНЦЕПЦИИ, СТРУКТУРЕ И ОСНОВНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЯХ «СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО 2020 ГОДА»: НЕДОСТАТКИ, ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

*S. A. Belyakov, A. V. Fedotov*

About concept, structure and main economic rates of ducation development strategy for the period by 2020: defects, problems and directions of improvement

Main concepts including aims, objectives, and landmarks of fulfillment of education development strategy for the period by 2020 are considered. Fundamental strategic aim of educational system development and the absence of achievement approaches are outlined. Correlation between formulated aims and predicted results and main strategy realization reference points is defined.

Ключевые слова: развитие образования, цели развития образования, задачи развития образования, стратегия развития образования, целевые ориентиры развития образования.

Стратегия развития российской системы образования на период до 2020 г. стала предметом обсуждения сравнительно недавно — в первой половине 2008 г. Побудительным импульсом к этому явился доклад «Российское образование 2020: модель образования для экономики, основанной на знаниях», представленный в марте коллективом авторов ГУ–ВШЭ и опубликованный в виде брошюры [4]. Основные положения этого доклада затем были включены в виде раздела 3.3. «Развитие образования» в проект Минэкономразвития России «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» [3], приобретая, таким образом, статус официальной позиции Правительства России.

Учитывая важность документов такого рода для дальнейших действий в сфере образования, проанализируем основные положения этого раздела и проблемы, которые могут встать перед

системой образования в случае его принятия.

Объектом анализа будет выступать указанный раздел «Развитие образования» Концепции [3] (далее — Стратегия), без учета изменений и дополнений, внесенных после августа 2008 г. Если обратиться, например, к варианту Стратегии марта 2008 г., то нетрудно обнаружить, что он был изменен довольно сильно. Такой анализ полезен для оценки состояния всей проблемы модернизации образования и, главное, ее восприятия органами управления.

Структура представленного проекта Стратегии является типовой для программного документа и состоит из следующих частей:

— преамбула — основные направления, в которых будет осуществляться деятельность, своего рода оценка ситуации и направления ее изменения; в преамбуле, по сути дела, сформулированы те виды деятельности, которые предполагается реализовывать вне зависимости от того,



какая именно цель будет достигаться; содержание преамбулы достаточно понятно — будут развиваться все уровни образования, но с некоторыми особенностями, что естественно;

- основная — стратегическая — цель;
- задачи, решение которых является необходимым условием достижения стратегической цели;
- подзадачи в рамках поставленных задач; в отличие от общепринятого подхода, когда подзадачи должны конкретизировать содержание задач, в данном случае они фактически определяют те направления деятельности, которые должны быть осуществлены для решения поставленных задач;
- будущее состояние системы образования по установленным временным точкам — в данном случае 2012 и 2020 гг. — по определенным показателям и характеристикам;
- заключительные положения с указанием объема ресурсов, которые будут направлены на функционирование и развитие системы образования, включая, видимо, и финансирование реализации стратегических мероприятий.

Рассмотрим эти части более детально, учитывая то обстоятельство, что их придется не только объявить, что уже сделано в проекте Стратегии, но и реализовать через программы и программные мероприятия со всеми вытекающими из этого требованиями.

Итак, **преамбула**, содержащая основные направления деятельности, которые предполагается осуществить в ходе реализации Стратегии. Изложенные в ней соображения относительно необходимых действий в системе образования не вызывают никаких сомнений в силу своей очевидной нужности. Только возникает вопрос: насколько полно перечислены и отражены в ней все необходимые действия? Ну и совсем уж формальное соображение: а для чего вообще нужна преамбула в данном случае, если в дальнейшем ее положения не находят отражения в поставленных задачах? Да и выразить ее можно было бы одной фразой: «Необходимо развивать все уровни образования».

**Основная цель Стратегии** — повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина. Эта цель последовательно переходит из одной программы в другую, что должно служить подтверждением ее важности, по крайней мере, с позиций органов управления образованием. Поэтому содержание

основной цели следует рассмотреть очень пристально. Интерпретировать его можно следующим образом.

Повышение доступности означает, что в 2012 г. доступность качественного образования должна быть выше, чем в 2008 г., а в 2020-м — выше, чем в 2012 г. Помимо прочего это означает и то, что доступность должна измеряться.

Термин «качественное образование» трактуется как соответствие качества образования некоему заранее установленному или определенному уровню (критерию). Это также подтверждает, что качество образования должно измеряться.

Соответствие требованиям инновационного развития и современным потребностям общества и каждого гражданина предполагает:

- определение требований инновационного развития к образованию;
- определение потребностей общества и каждого гражданина в области образования;
- установление необходимого или приемлемого соответствия образования этим требованиям (следует уточнить, что соответствие в общем случае не предполагает равенства, а предусматривает некое соотношение).

Разумеется, каждый уровень образования может вносить определенные коррективы в эту интерпретацию. Но можно предположить, что общее содержание основной цели может быть прочитано именно так.

В настоящее время ни одно из указанных составляющих стратегической цели операционально не разработано: доступность образования измеряется на основе социологических опросов, что отражает только точку зрения граждан об этой самой доступности<sup>1</sup>; измерителей качества (таких, чтобы качество можно было действительно измерять), по уверениям специалистов, также нет; какие требования предъявляет инновационное развитие к образованию, каковы потребности общества и каждого гражданина в образовании — известно лишь на уровне не вполне четко определенных представлений, не говоря уже о том, что не установлено соответствие образования этим требованиям.

Таким образом, сформулированная стратегическая цель может рассматриваться скорее как декларация, не имеющая измерителей для оценки степени ее достижения. В то время как измеримость является едва ли не главным требованием к формулировке цели.

Считается, что степень достижения поставленной цели может определяться на качественном уровне, но практически степень достиже-



ния основных целей программ развития образования вряд ли возможно определить.

Для достижения стратегической цели предусматривается решить четыре основные задачи:

- обеспечение инновационного характера базового образования;
- модернизация институтов образования как инструментов социального развития;
- создание современной системы непрерывного образования;
- формирование системы оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях.

Задачи поставлены четко и однозначно. Однако в какой степени они позволяют достичь стратегической цели? В них нет ни слова про доступность, соответствие требованиям инновационной экономики, оценку потребности, а качество предполагается оценивать, видимо, уже после реализации Стратегии, поскольку в ней предусмотрено только формирование необходимой для этого системы. Несмотря на четкую постановку, задачи существуют сами по себе, вне связи со стратегической целью. Иными словами, решив основные задачи, можно и не приблизиться к ее достижению. Таким образом, в Стратегии не выполняется одно из требований проектного подхода: *задачи не являются условиями достижения поставленной стратегической цели.*

Как следствие этого — проект начинает «расползаться» на направления, не обеспечивающие достижения поставленной цели (по крайней мере, без дополнительных разъяснений содержания). Возможной причиной такого восприятия документа является отсутствие выраженной причинно-следственной связи между целью и задачами. Следовательно, нужно либо изменить формулировки задач, либо найти возможность объяснить необходимость решения именно этих задач.

Анализ самих поставленных задач показывает следующее.

Инновационный характер базового образования объявляется одним из главных условий достижения стратегической цели. Если рассматривать задачу саму по себе, то необходимость ее решения вызывает как минимум вопросы. Про проблемы инноваций в образовании уже писалось (см.: Университетское управление: практика и анализ. 2008. № 2), здесь же появился новый термин «инновационный характер», который нигде не определен ни содержательно, ни в категориях измерителей или хотя бы методов измерения.

Представленные в рамках детализации данной задачи более частные задачи на инновационный характер если и влияют, то отнюдь не бесспорно, перечислим эти задачи:

- обновление структуры сети и формирование федеральных и национальных исследовательских университетов;
- баланс фундаментального и прикладного подхода в образовании (задача «постоянного действия»);
- выделение вузам бюджетных средств на НИР (которые, кстати сказать, выделяются и сейчас);
- обеспечение увеличения оплаты труда работникам.

Совершенно непонятно, каким образом эти подзадачи будут способствовать решению поставленной задачи — обеспечению инновационного характера.

Модернизация институтов образования означает, видимо, изменение сложившихся форм и практики функционирования и взаимодействия элементов системы образования таким образом, чтобы обеспечить решение социальных задач в обществе (раннее развитие; приспособленность учебных заведений для лиц с ограниченными возможностями; поддержка одаренных детей и талантливой молодежи). С этим спорить не приходится. Однако обеспечивается ли решение этой задачи поставленными подзадачами? В какой-то части, безусловно, обеспечивается. Но можно ли уверенно сказать, что именно в той части, в которой требуется? А вот на этот вопрос уверенно ответить, опираясь только на текст рассматриваемого документа, уже не удастся. Нет критериев, нет выраженной позиции по решению социальных задач, связанных с «остальной частью детей и молодежи», не вошедшей в указанные категории (не следует забывать, что такой молодежи большинство). Ведь в отношении их тоже должны быть предприняты какие-то действия. Или же бездействие, что также является стратегией. Но об этом стоило бы заявить прямо, не оставляя на «додумывание».

Сведение финансовых инструментов социальной мобильности только к образовательным кредитам представляется недостаточным и сильно напоминает лоббирование банковских интересов. Кредит есть кредит, как бы его ни называли при этом, со всеми вытекающими последствиями для заемщика-учащегося или его семьи.

Весьма скромно выглядит очень важное положение — создание инфраструктуры социальной мобильности обучающихся. Понятно, что



такая инфраструктура нужна. Но желательно бы уточнить, что именно предполагается делать в рамках создания инфраструктуры, тем более что термин «создание» означает отсутствие такой инфраструктуры в настоящее время. Это действительно так?

Создание системы непрерывного образования — действительно важное направление. Однако до настоящего времени нет сложившегося представления (или определения) о том, что это такое [2]. Тем не менее поставленные подзадачи понятны, выглядят обоснованно, вот только термин «система поддержки» нуждается в более четком определении. Тут можно многое включить, вопрос лишь в том, все ли из этого «многого» действительно является стратегическими вопросами образования?

Формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг сведено к созданию системы информирования (справочник для поступающих в вузы давно и успешно с этим справляется) и оценки индивидуальных образовательных достижений (ЕГЭ и экзамены это тоже вполне успешно делают). Участие потребителей и общественных институтов в оценке качества — давно обсуждаемый вопрос. Решений предложено довольно много, однако до сих пор их результативность практически не заметна, да и нет ответа на вопрос: для чего это нужно — для повышения качества образования или просто для контроля как такового? Очень похоже, что только для контроля, что, в общем, никому особенно и не нужно (кроме Службы по надзору, возможно). Совершенно чужеродно выглядит подзадача создания условий для привлечения иностранных студентов. С одной стороны, условием такого привлечения является качество образования. Но с другой — речь ведь идет обо всех условиях, а не только о качестве. Условия включают в себя довольно много, в том числе создание адекватной бытовой и социальной инфраструктуры, транспортную доступность, стоимость и качество питания, т. е. то, что в значительной степени формируется вне сферы образования.

Отсюда можно сделать вывод о том, что задачи и подзадачи сформулированы в отрыве от стратегической цели и не позволяют судить о возможности достижения цели даже при условии решения всех поставленных задач и подзадач в полном объеме и в нужное время.

Теперь о результатах. В Стратегию введены так называемые целевые ориентиры, которые, как можно понять из текста, являются индикатора-

ми хода решения поставленных задач и, очевидно, достижения стратегической цели.

На 2012 г. намечены 16 таких ориентиров, на 2020 г. — 26. Строгого соответствия между целевыми ориентирами по годам практически нет. Не все ориентиры прямо связываются с решаемыми в рамках Стратегии задачами (речь идет исключительно о восприятии доступного текста проекта Стратегии).

Имеются целевые ориентиры, не относящиеся прямо ни к одной из решаемых задач, в частности:

— в 2012 г.: «Развитие новых форм финансирования, концентрирующих частные и государственные средства...», «Разработка программы “Современный образовательный менеджмент”»;

— в 2020 г.: «Наличие квалификационных сертификатов у не менее чем 50 % мигрантов...», «Войти в верхнюю треть по показателям качества образования в мире...», «Предоставление возможности всем обучающимся старшей школы для освоения индивидуальных программ...».

К каким-то задачам их «привязать» можно, но четкой взаимосвязи «задача — целевой ориентир» не прослеживается. Поэтому достижение этих ориентиров представляется как минимум проблематичным.

Ряд задач не имеют целевых ориентиров на 2012 г., а имеют только на 2020-й. Это, с нашей точки зрения, допустимо, но затрудняет оценку хода реализации Стратегии. Можно привести следующие примеры: «Формирование инфраструктуры и условий академической мобильности студентов и преподавателей...»; «Доведение дохода от экспорта образования до уровня не менее 10 % финансирования...» и др.

Судя по сформулированным ориентирам, это сложные задачи, требующие соответствующей работы и оценки хода ее проведения не только на момент подведения итогов, но и в процессе реализации. Поэтому по такого рода мероприятиям просто необходимо определение степени выполнения на 2012 г.

Ряд задач имеют целевые ориентиры только на 2012 г. Например: «Повышение доли внебюджетных средств в инвестициях до уровня более 25 %...» или уже упоминавшаяся задача «Развитие новых форм финансирования, концентрирующих частные и государственные средства...». Непонятно, что будет с ними дальше: завершится ли работа в 2012 г. или какие-то действия будут предприниматься и дальше. Тем более что формулировки задач прямо указывают на необходимость их дальнейшего решения.



Обращает на себя внимание, что только одна задача имеет четко определенную последовательность решения: «Создать научно-образовательные центры мирового уровня. К 2012 г. — 3–4, к 2020 г. — не менее 18». Однако эта задача, пожалуй, излишне амбициозна. За три года такой центр, как показывает отечественный и мировой опыт, создать крайне сложно, для этого требуются десятилетия.

Исходя из этого можно сделать ряд выводов о целевых ориентирах:

- целевые ориентиры прописаны несколько хаотично, без выраженной связи с решаемыми задачами и поставленной стратегической целью;

- практически отсутствует преемственность целевых ориентиров по «рубежам» (реперным точкам) контроля хода достижения стратегической цели;

- неясно, что является главным: задачи или целевые ориентиры. Если задачи, то их решение может характеризоваться иными результатами. Если ориентиры, то задачи целесообразно переформулировать, прямо записав в них: получить такие-то результаты;

- сам термин «целевые ориентиры» представляется неудачным, поскольку это и не цели, и не результаты.

Общие выводы из анализа следующие:

1. Стратегия представляет собой в значительной мере декларативный, а не операциональный документ, не гармонизированный по цели, задачам, подзадачам и целевым ориентирам выполнения.

2. Реализация Стратегии может осуществляться множеством разных способов, и это говорит о том, что авторы не очень ясно представляют, что именно они хотят получить в конечном итоге, какое именно состояние системы образования будет получено после того, как все целевые ориентиры будут достигнуты, и будут ли получены действительно нужные результаты.

Относительно ресурсного обеспечения можно только отметить, что оно представлено долей расходов на образование в ВВП, которая в 2020 г. будет составлять 6–7 %. Этот показатель мало о чем говорит, так как даже если ориентироваться на аналогичные показатели в развитых странах, то сегодня они и больше, и меньше. Данные же о том, каков будет этот показатель через 12 лет в странах, на которые ориентируются разработчики документа, отсутствуют.

В данной статье достаточно поверхностно анализируется только содержание Стратегии и не ставится задача предложить некое иное виде-

ние. Тем не менее определенные соображения относительно доработки Стратегии можно высказать.

Следует отметить, что даже поставленную основную цель можно было бы развернуть в иные задачи и подзадачи, если использовать измерение доступности образования как вероятности поступления претендента на учебное место, где дается образование требуемого качества. Этот показатель может определяться по общей формуле:

$$D = \frac{M}{N},$$

где  $D$  — показатель доступности;  $M$  — число мест для получения образования надлежащего качества,  $N$  — число желающих (имеющих право и возможность) занять эти места. Не вдаваясь в подробности<sup>2</sup>, можно сказать, что даже такая оценка позволяет ставить иные задачи для достижения поставленной в Стратегии основной цели.

Пример несколько иной постановки основной цели можно найти и в проекте Минэкономразвития России, частью которого является анализируемая Стратегия. В частности, в разделе демографической политики стратегическая цель сформулирована иначе:

«**Целью** государственной демографической политики является снижение темпов естественной убыли населения, стабилизация численности населения и создание условий для ее роста, а также повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни. Необходимо обеспечить стабилизацию численности населения на уровне не ниже 142–143 млн. человек к 2015 г. и создание условий для повышения к 2025 г. численности населения до 145 млн. человек и средней продолжительности жизни до 75 лет» [3, с. 32].

Пример несколько иной постановки цели развития образования можно увидеть в США [7], где к 2000 г. предполагалось обеспечить:

- готовность к обучению всех детей, поступающих в школу;

- доведение до 90 % доли заканчивающих полное обучение в школе;

- демонстрацию всеми учащимися, завершившими 4-, 8- и 12-летнее обучение, необходимой компетенции в наиболее важных областях, включая английский язык, математику, естественные науки, иностранные языки, граждановедение и государство, экономику, искусство, исто-



рию и географию; каждая школа в Америке будет уверена в том, что все ее учащиеся научены хорошо выражать свои мысли, готовы ответственно участвовать в общественной жизни, подготовлены для дальнейшего обучения и продуктивной работы в современной национальной экономике и т. д.

Аналогичные примеры можно найти и в других странах.

В заключение можно добавить, что к обсуждению реформы образования в Российской империи в 1860 г. были привлечены куда более широкие слои общественности, а обсуждавшихся проектов реформирования было больше одного [1].

### Примечания

<sup>1</sup> Качество образования понимается как степень соответствия планируемых, реализуемых и достигаемых образовательных результатов запросам и ожиданиям потребителей образовательных услуг — детей и родителей, работодателей, социума и пр. Результаты опросов показали, что неудовлетворенность общества качеством образования нарастает [6, с. 36].

<sup>2</sup> Более подробно вопросы оценки доступности образования изложены в [1].

### Литература

1. Беляков Н. С. Оценка факторов, влияющих на доступность высшего образования / Н. С. Беляков, С. А. Беляков // Вестн. Костром. ун-та им. Н. А. Некрасова. Сер. Экон. науки: Экономика образования : спец. вып. 2006. № 3. С. 40–52.
2. Беляков С. А. Проблемы построения системы управления непрерывным образованием / С. А. Беляков, А. А. Иванова // Университетское управление: практика и анализ. 2008. № 3. С. 5–18.
3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Минэкономразвития России, Москва, авг. 2008 г. Сайт Минэкономразвития России [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/welcome/pressservice/eventschronicle/doc1217949648141>
4. Российское образование — 2020 : модель образования для экономики, основанной на знаниях : к IX Междунар. науч. конф. «Модернизация экономики и глобализация», Москва, 1–3 апр. 2008 г. / под ред. Я. Кузьмина, И. Фрумина ; Гос. ун-т — Высш. шк. экономики. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008.
5. Смирнов В. З. Реформа начальной и средней школы в 60-х годах XIX в. / В. З. Смирнов. М. : Изд-во Акад. пед. наук РСФСР, 1954.
6. Соболева Е. Н. Проектный подход к реализации изменений в системе образования / Е. Н. Соболева // Экономика образования. 2008. № 2. С. 33–43.
7. Knudsen L. R. Goals 2000: An Analysis and Critique / L. R. Knudsen // International Electronic Journal For Leadership in Learning. A refereed academic journal, May 12, 1998, no 2 [Electronic resource]. [Http://www.ucalgary.ca/~iejll/volume2/Knudsen2\\_4.html](http://www.ucalgary.ca/~iejll/volume2/Knudsen2_4.html)

